Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6393**

14. Wahlperiode 22. 06. 2001

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVpG)

A. Zielsetzung

Die Regelungen des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626) haben zu einer erheblichen Entlastung der Oberverwaltungsgerichte geführt. Bei der Anwendung der neuen Regelungen haben sich allerdings eine Reihe von Problemen ergeben. Insbesondere hat sich gezeigt, dass die Frist von einem Monat für die Einlegung und Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung bzw. die Frist von zwei Wochen bei dem Antrag auf Zulassung der Beschwerde vielfach nicht ausreicht, um den Rechtsbehelf so zu begründen, dass die Begründung den Anforderungen des Oberverwaltungsgerichts genügt. Die Folge ist eine bedenklich hohe Zahl unzulässiger Anträge auf Zulassung der Beschwerde.

Mit Beschluss vom 27. Oktober 1999 (1 BvR 385/90) – BVerfGE 101, 106 hat das Bundesverfassungsgericht § 99 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 VwGO für unvereinbar mit Artikel 19 Abs. 4 GG erklärt, soweit er die Aktenvorlage auch in denjenigen Fällen ausschließt, in denen die Gewährung effektiven Rechtsschutzes von der Kenntnis der Verwaltungsvorgänge abhängt, und den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2001 einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen.

B. Lösung

Der Entwurf schlägt für die von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betroffenen Fälle ein „in-camera-Verfahren“ vor, also ein Verfahren, bei dem geheimhaltungsbedürftige Vorgänge nur gegenüber dem Gericht offen gelegt werden. Im Übrigen sind folgende Korrekturen vorgesehen:

- Die Verlängerung der Frist für die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung auf zwei Monate ab Zustellung des Urteils.
- Die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht in Fällen, in denen eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zur Rechtsfortbildung und Rechtsvereinheitlichung geboten ist.
- Ein Vorlageverfahren an das Bundesverwaltungsgericht zur Klärung von Zweifelsfragen bei den Voraussetzungen, unter denen eine Berufung zuzulassen ist.

- Den Wegfall des Zulassungserfordernisses bei der Beschwerde in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und in Verfahren der Prozesskostenhilfe.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 25. Juni 2001

022 (131) – 204 01 – Ve 55/01

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVpG)

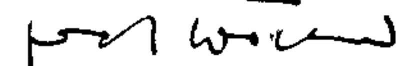
mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 1. Juni 2001 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.



Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVpG)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch …, wird wie folgt geändert:

1. § 46 Nr. 3 wird aufgehoben.

2. In § 47 Abs. 2 wird folgender Satz 4 angefügt:

   „§ 65 Abs. 1 und 4 und § 66 sind entsprechend anzuwenden.“

3. In § 48 Abs. 1 Satz 1 wird in Nummer 9 der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 10 eingefügt:

   „10. Klagen, in denen die Einsichtnahme in Urkunden oder Akten oder die Erteilung von Auskünften Gegenstand des Klagebegehrens ist, wenn die Behörde die Einsichtnahme oder die Auskunft verweigert hat, weil die Voraussetzungen des § 99 Abs. 1 Satz 2 vorliegen, sofern nicht das Bundesverwaltungsgericht nach § 50 Abs. 1 Nr. 3 zuständig ist. Beruft sich die Behörde nach Erhebung der Klage auf die Voraussetzungen des § 99 Abs. 1 Satz 2, so verweist das Gericht den Rechtsstreit an das Oberverwaltungsgericht.“

4. In § 49 Nr. 3 wird die Angabe „§ 99 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 99 Abs. 3“ ersetzt.

5. § 50 Abs. 1 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

   „3. über Klagen gegen den Bund, in denen die Einsichtnahme in Urkunden oder Akten oder die Erteilung von Auskünften Gegenstand des Klagebegehrens ist, wenn die Behörde die Einsichtnahme oder die Auskunft verweigert hat, weil die Voraussetzungen des § 99 Abs. 1 Satz 2 vorliegen; beruft sich die Behörde nach Erhebung der Klage auf die Voraussetzungen des § 99 Abs. 1 Satz 2, so verweist das Gericht den Rechtsstreit an das Bundesverwaltungsgericht.“

6. § 67 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Hochschule“ die Worte „im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt“ eingefügt.

   b) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

      „Das gilt auch für die Einlegung der Revision sowie der Beschwerde gegen deren Nichtzulassung und der Beschwerde in den Fällen des § 99 Abs. 3 dieses Gesetzes sowie des § 17a Abs. 4 Satz 4 des Gerichtsverfassungsgesetzes und für den Antrag auf Zulassung der Berufung.“

   c) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

      „In Angelegenheiten der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts sowie der damit im Zusammenhang stehenden Angelegenheiten des Sozialhilferechts sind vor dem Oberverwaltungsgericht als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Verbänden im Sinne es § 14 Abs. 3 Satz 2 des Sozialgerichtsgesetzes (i. d. F. des Gesetzentwurfs der Bundesregierung Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes) und von Gewerkschaften zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind.“

   d) Satz 6 wird wie folgt gefasst:

      „In Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind vor dem Oberverwaltungsgericht als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaften zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind.“

7. § 99 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

      „(2) In Verfahren, in denen die Einsichtnahme in Urkunden oder Akten oder die Erteilung von Auskünften Gegenstand des Klagebegehrens ist, soll das Gericht auf Antrag eines Beteiligten durch Beschluss anordnen, dass zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Vorlageverweigerung oder der Auskunftsverweigerung die Urkunden oder Akten dem Gericht vorzulegen oder die Auskünfte dem Gericht zu erteilen sind, wenn es für die Entscheidung erheblich ist. Macht die zuständige oberste Aufsichtsbehörde geltend, dass besondere Gründe der Geheimhaltung oder des Geheimschutzes einer Übergabe der Urkunden oder der Akten an das Gericht entgegenstehen, wird die Vorlage nach Satz 1 dadurch bewirkt, dass die Urkunden oder Akten dem Gericht in von der obersten Aufsichtsbehörde bestimmten Räumlichkeiten zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden. Für die auf Grund des Beschlusses vorgelegten Urkunden oder Akten und für die gemäß Satz 2 geltend gemachten besonderen Gründe gilt § 100 nicht. Das Gericht darf den Beteiligten den Inhalt der Urkunden oder der Akten oder die erteilten Auskünfte auch nicht in sonstiger Weise mitteilen. Ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Klage nach Satz 1 besteht auch, wenn die Kenntnis der Urkunden oder der Akten oder die Auskunft erforderlich ist, um ein Handeln, Dulden oder Unterlassen von der Verwaltung verlangen zu können.“

b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) In anderen als den in Absatz 2 Satz 1 genannten Verfahren entscheidet auf Antrag eines Beteiligten das Gericht der Hauptsache durch Beschluss, ob glaubhaft gemacht worden ist, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verweigerung der Vorlage von Urkunden oder Akten und die Erteilung von Auskünften vorliegen. Die oberste Aufsichtsbehörde, die die Erklärung nach Absatz 1 abgegeben hat, ist zu diesem Verfahren beizuladen. Der Beschluss kann selbständig mit der Beschwerde angefochten werden. Über die Beschwerde entscheidet das Bundesverwaltungsgericht, wenn das Oberverwaltungsgericht erstmalig mit der Sache befasst war. Auf Antrag eines Beteiligten setzt das Gericht das Verfahren zur Erhebung einer Klage nach Absatz 2 Satz 1 in entsprechender Anwendung von § 94 Satz 1 aus. Das Gericht setzt in diesem Fall eine Frist zur Klageerhebung nach Absatz 2 Satz 1.“

8. § 124 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Gegen Endurteile einschließlich der Teilurteile nach § 110 und gegen Zwischenurteile nach §§ 109 und 111 steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Verwaltungsgericht (§ 124a) oder dem Oberverwaltungsgericht (§ 124b) zugelassen wird.“

b) Absatz 2 Nr. 4 wird wie folgt gefasst:

„4. wenn die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts erfordert oder“.

9. § 124a wird wie folgt gefasst:

„§ 124a

(1) Das Verwaltungsgericht lässt die Berufung in dem Urteil zu, wenn die Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 vorliegen. Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung gebunden. Zu einer Ablehnung der Zulassung ist das Verwaltungsgericht nicht befugt.

(2) Die Berufung ist, wenn sie von dem Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

(3) Die Berufung ist in den Fällen des Absatzes 2 innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, so ist die Berufung unzulässig.“

10. Nach § 124a werden die folgenden §§ 124b und 124c eingefügt:

„§ 124b

(1) Wird die Berufung nicht in dem Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen (§ 124a Abs. 1), so ist die Zulassung innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist bei dem Verwaltungsgericht einzureichen. Die Stellung des Antrags hemmt die Rechtskraft des Urteils.

(2) Über den Antrag entscheidet das Oberverwaltungsgericht durch Beschluss. Die Berufung ist zuzulassen, wenn einer der Gründe des § 124 Abs. 2 vorliegt. Der Beschluss soll kurz begründet werden. Mit der Ablehnung des Antrags wird das Urteil rechtskräftig. Lässt das Oberverwaltungsgericht die Berufung zu, wird das Antragsverfahren als Berufungsverfahren fortgesetzt; der Einlegung einer Berufung bedarf es nicht.

(3) Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Beschlusses über die Zulassung der Berufung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. § 124a Abs. 3 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend.

§ 124c

Das Oberverwaltungsgericht legt die Sache unter Begründung seiner Rechtsauffassung dem Bundesverwaltungsgericht zur Entscheidung über die Auslegung von § 124 Abs. 2 oder § 124b Abs. 1 Satz 4 vor, wenn

1. die Rechtsfrage grundsätzliche Bedeutung für die Auslegung dieser Bestimmungen hat oder
2. die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu der Auslegung dieser Bestimmungen erfordert.

Der Beschluss ist nicht anfechtbar. Er ist den Beteiligten bekannt zu machen. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet nur über die Rechtsfrage.“

11. § 127 wird wie folgt gefasst:

„§ 127

(1) Der Berufungsbeklagte und die anderen Beteiligten können sich der Berufung anschließen. Die Anschlussberufung ist bei dem Oberverwaltungsgericht einzulegen.

(2) Die Anschließung ist auch statthaft, wenn der Beteiligte auf die Berufung verzichtet hat oder die Frist für die Berufung oder den Antrag auf Zulassung der Berufung verstrichen ist. Sie ist zulässig bis zum Ablauf eines Monats nach der Zustellung der Berufungsbegründungsschrift.

(3) Die Anschlussberufung muss in der Anschlussschrift begründet werden. § 124a Abs. 3 gilt entsprechend.

(4) Die Anschlussberufung bedarf keiner Zulassung.

(5) Die Anschließung verliert ihre Wirkung, wenn die Berufung zurückgenommen oder als unzulässig verworfen wird.“

12. § 130 wird wie folgt gefasst:

„§ 130

(1) Das Oberverwaltungsgericht hat die notwendigen Beweise zu erheben und in der Sache selbst zu entscheiden.

(2) Das Oberverwaltungsgericht darf die Sache, soweit ihre weitere Verhandlung erforderlich ist, unter Aufhebung des Urteils und des Verfahrens an das Verwaltungsgericht nur zurückverweisen,

1. soweit das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht an einem wesentlichen Mangel leidet und aufgrund dieses Mangels eine umfangreiche oder aufwendige Beweisaufnahme notwendig ist oder

2. wenn das Verwaltungsgericht noch nicht in der Sache selbst entschieden hat

und ein Beteiligter die Zurückverweisung beantragt.

(3) Das Verwaltungsgericht ist an die rechtliche Beurteilung der Berufsentscheidung gebunden.“

13. § 134 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Beklagte“ die Worte „der Einlegung der Sprungrevision“ eingefügt.

b) In Satz 3 werden nach dem Wort „Zustimmung“ die Worte „zu der Einlegung der Sprungrevision“ eingefügt.

14. § 146 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 wird die Angabe „vierhundert Deutsche Mark“ durch die Angabe „zweihundert Euro“ ersetzt.

b) Die Absätze 4 bis 6 werden gestrichen.

15. In § 152 Abs. 1 wird die Angabe „§ 99 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 99 Abs. 3“ ersetzt.

16. Nach § 165 wird folgender § 165a eingefügt:

„§ 165a

§ 110 der Zivilprozessordnung gilt entsprechend.“

17. In § 166 wird nach dem Wort „Prozesskostenhilfe“ die Angabe „sowie § 569 Abs. 2 Satz 2 Alternative 2 der Zivilprozessordnung“ (§ 569 Abs. 3 Nr. 2 der Zivilprozessordnung i. d. F. des Gesetzentwurfs der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Zivilprozesses) eingefügt.

18. In § 172 wird die Angabe „zweitausend Deutsche Mark“ durch die Angabe „zehntausend Euro“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Bundesleistungsgesetzes

§ 46 des Bundesleistungsgesetzes vom 19. Oktober 1956 (BGBl. I S. 815), das zuletzt geändert worden ist durch …, wird aufgehoben.

Artikel 3

Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes

In § 31 Abs. 2 des Gesetzes über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2272), das zuletzt geändert worden ist durch …, wird die Angabe „§ 99 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 99 Abs. 3“ ersetzt.

Artikel 4

Aufhebung des Gesetzes zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Das Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung des Gesetzes vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626) wird aufgehoben.

Artikel 5

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

§ 79 Abs. 2 des Asylverfahrensgesetzes vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1126), das zuletzt geändert worden ist durch …, wird wie folgt gefasst:

„(2) § 130 Abs. 2 und 3 der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung.“

Artikel 6

Überleitungsvorschrift

Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen eine gerichtliche Entscheidung richtet sich nach den bisher geltenden Vorschriften, wenn die Entscheidung vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden ist.

Artikel 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2002 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Regelungen des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626) haben zu einer erheblichen Entlastung der Oberverwaltungsgerichte geführt. Insbesondere sind in den klassischen Verfahren die Erledigungszahlen pro Richter bei den Oberverwaltungsgerichten stark angestiegen. Angesichts dieser Entwicklung sind bei dem Rechtsmittelsystem der Verwaltungsgerichtsordnung nur Randkorrekturen veranlasst, die praktischen Bedürfnisse Rechnung tragen und Probleme beseitigen, die sich bei der Anwendung der neuen Regelungen ergeben haben. Insbesondere hat sich gezeigt, dass die Frist von einem Monat für die Einlegung und Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung bzw. die Frist von zwei Wochen bei dem Antrag auf Zulassung der Beschwerde vielfach nicht ausreicht, um den Rechtsbehelf so zu begründen, dass die Begründung den Anforderungen des Oberverwaltungsgerichts genügt. Die Folge ist eine bedenklich hohe Zahl unzulässiger Anträge auf Zulassung der Berufung bzw. auf Zulassung der Beschwerde. Neben diesem Hauptkritikpunkt wird beanstandet, dass das geltende Recht keine Möglichkeit vorsieht, Zweifelsfragen höchstrichterlich zu entscheiden, die sich bei den Kriterien, unter denen eine Berufung zuzulassen ist, ergeben haben. Schließlich wird bemängelt, dass das Verwaltungsgericht keine Möglichkeit hat, auf die Zulassung der Berufung Einfluss zu nehmen. Dadurch werde die Klärung von Rechtsfragen, die aus der Sicht des Verwaltungsgerichts klärungsbedürftig sind, erschwert.

Der Entwurf schlägt deshalb Folgendes vor:

- Die Verlängerung der Frist für die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung auf zwei Monate ab Zustellung des Urteils.
- Die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht in Fällen, in denen eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zur Rechtsfortbildung und Rechtsvereinheitlichung geboten ist.
- Ein Vorlageverfahren an das Bundesverwaltungsgericht zur Klärung von Zweifelsfragen bei den Voraussetzungen, unter denen eine Berufung zuzulassen ist.
- Den Wegfall des Zulassungserfordernisses bei der Beschwerde in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und in Verfahren der Prozesskostenhilfe.

Die Korrekturen bei dem Rechtsmittelrecht der Verwaltungsgerichtsordnung geben Gelegenheit, dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Oktober 1999 (1 BvR 385/90) – BVerfGE 101, 106 – Rechnung zu tragen. Das Gericht hat § 99 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 VwGO für unvereinbar mit Artikel 19 Abs. 4 GG erklärt, soweit er die Aktenvorlage auch in denjenigen Fällen ausschließt, in denen die Gewährung effektiven Rechtsschutzes von der Kenntnis der Verwaltungsvorgänge abhängt, und den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2001 einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen. Bis zu einer entsprechenden Neuregelung hat das Bundesverfassungsgericht eine vorläufige Regelung getroffen. Danach sind die Vorgänge zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Vorlageverweigerung dem Gericht vorzulegen, ohne dass dieses den Beteiligten Akteneinsicht gewähren oder den Akteninhalt in sonstiger Weise, etwa in einer Entscheidungsbegründung bekannt geben darf. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht das Verfahren zur Prüfung und Entscheidung darüber, ob die Vorlage zu Recht verweigert wird, dem den Vorsitz führenden Richter als Einzelrichtersache zugewiesen (vgl. BVerfGE 101, 106, 132).

Der Entwurf schlägt für die von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betroffenen Fällen ein „in-camera-Verfahren“ vor, also ein Verfahren, bei dem geheimhaltungsbedürftige Vorgänge nur gegenüber dem Gericht offen gelegt werden. Eine Ausdehnung dieses Verfahrens auf Fälle, in denen die Einsicht in Akten oder Urkunden oder die Erteilung von Auskünften nicht das Rechtsschutzziel ist, wäre im Hinblick auf den Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Artikel 103 Abs. 1 GG) verfassungsrechtlich bedenklich. Im Hinblick darauf, dass die verfahrensrechtliche Lösung gleichzeitig den Erfordernissen des staatlichen Geheimschutzes ausreichend Rechnung tragen muss, schlägt der Entwurf vor, die Verfahren bei den Oberverwaltungsgerichten und beim Bundesverwaltungsgericht zu konzentrieren, damit möglichst wenig Richter mit geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen befasst werden. Deshalb wird für Verfahren gegen den Bund, in denen die Einsichtnahme in geheimhaltungsbedürftige Urkunden oder Akten oder die Erteilung von geheimhaltungsbedürftigen Auskünften Gegenstand des Klagebegehrens ist, eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts vorgesehen. In Fällen, in denen die Klage nicht gegen den Bund gerichtet ist, sieht der Entwurf eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts vor.

Da die vorgeschlagenen Maßnahmen der Verfahrensverbesserung dienen, werden sie sich nicht kostenerhöhend auswirken. Auswirkungen auf Einzelpreise, auf das allgemeine Preisniveau und auf das Verbraucherpreisniveau sind ebenfalls nicht gegeben.

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Nr. 1 in Verbindung mit Artikel 72 des Grundgesetzes.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)

Zu Nummer 1 (§ 46 Nr. 3)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung, die bedingt ist durch den Wegfall des § 145 VwGO durch das 6. Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626).

Zu Nummer 2 (§ 47 Abs. 2)

Nach herrschender Meinung (vgl. BVerwG v. 12. März 1982, 4 N 1.80, BVerwGE 65, 134) ist eine Beiladung nach §§ 65, 66 VwGO in Normenkontrollverfahren ausgeschlossen. Diese Auslegung des § 47 VwGO ist vom Bundesverfassungsgericht in Frage gestellt worden (BVerfG v. 19. Juli 2000, 1 BvR 1053/93, NVwZ 2000, 1283). Der grundrechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz bedeute, dass die Gerichte in dem jeweiligen Verfahren den Grundrechten tatsächliche Wirksamkeit verschaffen müssten, so dass bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten diejenige zu wählen sei, die dem Gericht ermögliche, die Grundrechte der Verfahrensbeteiligten durchzusetzen und zu verwirklichen. Der generelle Ausschluss der Beiladung sei im Hinblick darauf bedenklich (BVerfG a. a. O.).

Die Entscheidung gibt Anlass, die vom Bundesverfassungsgericht für richtig gehaltene Auslegung des § 47 VwGO gesetzlich zu konkretisieren. Für anwendbar erklärt werden deshalb die Vorschriften, die die einfache Beiladung regeln. Da die normverwerfende Entscheidung, die Entscheidung, die eine Norm für nichtig erklärt, keine gestaltende, sondern nur eine feststellende Wirkung hat (vgl. § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO), ist eine entsprechende Anwendung der Vorschriften über die notwendige Beiladung weder geboten noch sachgerecht. Das schließt allerdings nicht aus, dass sich das Ermessen des Gerichts im Hinblick auf die grundrechtlich geschützten Rechtspositionen einer Person so verdichten kann, dass eine Beiladung zwingend wird.

Zu Nummer 3 (§ 48 Abs. 1 Satz 1)

Der Katalog der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte wird um bestimmte Verfahren ergänzt, in denen auf Einsichtnahme in Urkunden oder Akten geklagt wird oder in denen die Klage auf die Erteilung von Auskünften gerichtet ist. Voraussetzung ist, dass die Behörde die Vorlage der Urkunden oder Akten oder die Erteilung von Auskünften mit der Begründung verweigert hat, dass das Bekannt werden des Inhalts dieser Urkunden oder Akten oder die Erteilung der Auskünfte dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde oder dass diese Vorgänge nach einem Gesetz oder dem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig seien (§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Weitere Voraussetzung ist, dass sich die Klage nicht gegen den Bund richtet, denn in diesen Fällen ist nach dem neu gefassten § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO das Bundesverwaltungsgericht zuständig.

Die Konzentration dieser Verfahren bei dem Oberverwaltungsgericht ist notwendig im Hinblick auf den neu gefassten § 99 Abs. 2 VwGO (vgl. im Einzelnen Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe a). Die Übertragung der Zuständigkeit auf die Oberverwaltungsgerichte ist notwendig, damit möglichst wenig Richter mit geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen in Kontakt kommen müssen. Bei der Regelung wird davon ausgegangen, dass die Oberverwaltungsgerichte im Wege der Geschäftsverteilung die Verfahren bei einem Senat konzentrieren werden, so dass innerhalb des Oberverwaltungsgerichts nur ein Senat zuständig ist. Beruft sich die Behörde während des Verfahrens auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit des Vorgangs, so wird das Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, sachlich unzuständig. Abweichend von § 83 VwGO i. V. m. § 17 GVG ist das Verfahren nach Satz 2 an das Oberverwaltungsgericht als erstinstanzlich zuständiges Gericht zu verweisen. Das gilt auch für Fälle, in denen das Verfahren als Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht oder als Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängig ist.

Zu Nummer 4 (§ 49 Nr. 3)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu der Änderung des § 99 VwGO. Auf Artikel 1 Nr. 7 wird verwiesen.

Zu Nummer 5 (§ 50 Abs. 1 Nr. 3)

Die Regelung sieht eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für Verfahren gegen den Bund vor, in denen auf Einsichtnahme in Urkunden oder Akten geklagt wird oder in denen mit der Klage Auskünfte begehrt werden, wenn die Behörde die Einsichtnahme oder die Erteilung von Auskünften mit der Begründung verweigert hat, dass die Vorgänge geheimhaltungsbedürftig im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO seien. Zu Einzelheiten wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 und 7 verwiesen.

Zu Nummer 6 (§ 67 Abs. 1)

Zu Buchstabe a

Die vorgeschlagene Ergänzung des § 67 Abs. 1 Satz 1 VwGO bewirkt eine Gleichstellung von Professoren der Universitäten und Fachhochschulen. Diese Gleichstellung ist sachgerecht, weil die wissenschaftliche Qualifikation nach § 44 Abs. 1 HRG den gleichen Anforderungen unterliegt. Im Hinblick auf den Ausnahmetatbestand des § 44 Abs. 4 HRG wird die Postulationsfähigkeit von Rechtslehrern von der Befähigung zum Richteramt abhängig gemacht.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine Folgeänderung: Die Regelung ist an die geänderten §§ 99 und 146 VwGO angepasst worden. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 7 und Artikel 1 Nr. 14 wird verwiesen.

Zu Buchstabe c

§ 67 Abs. 1 Satz 4 VwGO soll redaktionell geändert werden. Die Angabe „Vereinigungen der Kriegsopfer und Behinderten“, die nicht mehr zeitgemäß ist, wird durch eine Verweisung auf das Sozialgerichtsgesetz ersetzt. Eine sachliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Zu Buchstabe d

Die Neufassung stellt die in § 67 Abs. 1 Satz 6 geregelte Postulationsfähigkeit von Mitgliedern und Angestellten von Gewerkschaften klar und erweitert diese. Danach sollen diese künftig auch in Angelegenheiten postulationsfähig sein, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich der Prüfungsangelegenheiten. Erfasst werden also insbesondere die Angelegenheiten des Arbeitsschutzes für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Erziehungsurlaub, Angelegenheiten des Arbeitsschutzes für werdende und stillende Mütter, Angelegenheiten, die das Anpassungs-

geld von Arbeitnehmern des Steinkohlebergbaues betreffen, Prüfungen von Auszubildenden und anderen Arbeitnehmern sowie aufenthaltsrechtliche Streitigkeiten nach dem Ausländergesetz, soweit diese im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis stehen. Die Bezugnahme auf § 52 Nr. 4 VwGO stellt im Übrigen klar, dass die Postulationsfähigkeit von Mitgliedern und Angestellten von Gewerkschaften sich auf alle Rechtsverhältnisse im Sinne von § 52 Nr. 4 VwGO bezieht.

Zu Nummer 7 (§ 99)

Die Änderungen bei § 99 VwGO tragen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in dem Beschluss vom 27. Oktober 1999 (1 BvR 385/90) – BVerfGE 101, 106 – Rechnung. Das Bundesverfassungsgericht hat § 99 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 VwGO insoweit mit Artikel 19 Abs. 4 GG für unvereinbar erklärt, als er die Aktenvorlage durch die Behörde auch in denjenigen Fällen ausschließt, in denen die Gewährung effektiven Rechtsschutzes von der Kenntnis der Verwaltungsvorgänge abhängt. Dabei hat das Gericht zugleich ausgeführt, dass eine Beschränkung des Akteneinsichtsrechts der Verfahrensbeteiligten gemäß § 100 Abs. 1 VwGO in diesen Fällen mit Artikel 103 Abs. 1 GG vereinbar ist. Für Klageverfahren, in denen die Einsichtnahme in Urkunden oder Akten oder die Erteilung von Auskünften Gegenstand des Klagebegehrens ist, kann der Gesetzgeber ein „in-camera-Verfahren“ einführen, ohne dass diese Regelung gegen Artikel 103 Abs. 1 GG verstößt. In Fällen, in denen ein anderes Rechtsschutzziel verfolgt wird und in denen die Vorgänge oder die Auskünfte nur zur Sachaufklärung benötigt werden, kann – insbesondere dadurch, dass die Behörde das Risiko der Nichterweislichkeit trägt – effektiver Rechtsschutz auch dann gewährt werden, wenn die Vorlage der Urkunden oder Akten verweigert wird oder die Auskunft nicht erteilt wird. Im Hinblick auf Artikel 103 Abs. 1 GG wäre es verfassungsrechtlich bedenklich, dieses „in-camera-Verfahren“ auch auf diese Verfahren auszudehnen.

Vor diesem Hintergrund wird folgende Konzeption vorgeschlagen: Für Verfahren, in denen die Einsichtnahme in Urkunden oder Akten oder die Erteilung von Auskünften Gegenstand des Klagebegehrens ist, soll das Gericht auf Antrag eines Beteiligten anordnen, dass die Verwaltungsvorgänge zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Vorlageverweigerung dem Gericht vorzulegen sind, ohne dass dieses den Beteiligten Akteneinsicht gewähren oder den Akteninhalt in sonstiger Weise, etwa in der Entscheidungsbegründung bekannt geben darf. Entsprechendes soll für Auskünfte gelten. Die Verfahren sollen, wenn sie gegen den Bund gerichtet sind, nach § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesen werden (vgl. Artikel 1 Nr. 5). Sofern sich die Verfahren nicht gegen den Bund richten, soll eine erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte begründet werden (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 VwGO i. d. F. des Entwurfs).

Bei der Neuregelung wird davon ausgegangen, dass die Oberverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht schon im Hinblick auf das Geheimhaltungsinteresse Verfahren nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 bzw. § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO i. d. F. des Entwurfs im Wege der Geschäftsverteilung bei einem Senat konzentrieren und im Übrigen auch die Notwendigkeit einer personellen Kontinuität berücksichtigen werden, ohne dass es dazu einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung bedarf. Da die Urkunden und Akten dem Gericht vorzulegen sind, ist es auch Sache des Gerichts, durch organisatorische Maßnahmen sicher auszuschließen, dass Dritte, insbesondere auch andere Angehörige des Gerichts Kenntnis von geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen erhalten können. In besonders sensiblen Sachen kann es allerdings geboten sein, dass das Gericht die Vorgänge in den Räumen der Behörde einsieht. Für diese Ausnahmefälle ist vorgesehen, dass die oberste Aufsichtsbehörde nur verpflichtet ist, die Akten in von ihr bestimmten Räumen zur Verfügung zu stellen. Diese Regelung schließt nicht aus, dass das Gericht von sich aus die Akten oder Urkunden in den Räumen der Behörde einsieht. Das kommt insbesondere in Betracht, wenn das Gericht durch organisatorische Maßnahmen den notwendigen Schutz der Vorgänge nicht ausreichend sicherstellen kann.

Eine Ergänzung von § 99 Abs. 1 VwGO mit dem Ziel, den Begriff „Wohl des Bundes oder eines Landes“ näher zu definieren und den Prüfungsumfang der Gerichte zu konkretisieren, war im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Oktober 1999 nicht geboten. Dass ein Nachteil für das Wohl des Bundes oder eines Landes insbesondere dann gegeben ist, wenn eine konkrete Gefährdung der inneren oder der äußeren Sicherheit des Bundes oder eines Landes, der Beziehungen zu anderen Staaten, zu internationalen Organisationen oder eine massive Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch das Bekannt werden von Einzelheiten aus den Akten eintreten kann, entspricht herrschender Meinung und bedarf deshalb keiner besonderen Erwähnung, zumal damit nur ein Teilbereich des Begriffs „Wohl des Bundes oder eines Landes“ gesetzlich festgelegt würde. Ebenso bedarf es keiner ausdrücklichen Klarstellung, dass die Würdigung eines möglichen Schadens für die Pflege der Beziehungen zu anderen Staaten und zu internationalen Organisationen zunächst Aufgabe des hierfür besonders sachkundigen und sachnahen Auswärtigen Amts ist. Das Ergebnis dieser Würdigung ist ihrer Natur nach von den Gerichten nicht ohne entgegenstehende greifbare Anhaltspunkte in Zweifel zu ziehen.

Zu Buchstabe a

§ 99 Abs. 2 VwGO i. d. F. des Entwurfs enthält den Kern der Neuregelung:

Geregelt werden, entsprechend den der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegenden Sachverhalten, nur Verfahren, in denen die Einsichtnahme in Urkunden oder Akten oder die Erteilung von Auskünften Gegenstand des Klagebegehrens ist und in denen sich die Behörde nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO geweigert hat, die Urkunden oder die Akten vorzulegen oder die Auskünfte zu erteilen. Unter der Voraussetzung, dass die Vorlage der Urkunden oder Akten bzw. die Erteilung der Auskünfte entscheidungserheblich ist, ordnet das Gericht auf Antrag eines Beteiligten durch Beschluss an, dass die Vorgänge dem Gericht vorzulegen sind bzw. dass dem Gericht die Auskünfte zu erteilen sind. Die Zuständigkeitsregelung des neuen § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 bzw. des § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO präjudiziert das Gericht insoweit nicht. Das Gericht kann im Rahmen

der Erörterung mit den Beteiligten anregen, dass der in Satz 1 vorgesehene Antrag gestellt wird. Für eine Anordnung von Amts wegen, also auch dann, wenn kein Verfahrensbeteiligter wünscht, dass die Unterlagen dem Gericht vorgelegt werden oder dass die Auskünfte dem Gericht gegeben werden, besteht kein Anlass. Für besondere Ausnahmefälle, in denen aus Sicherheitsgründen nicht verantwortet werden kann, dass die Urkunden oder Akten dem Gericht vorgelegt werden, ist in Satz 2 vorgesehen, dass die Verpflichtung zur Vorlage der Urkunden oder Akten dadurch bewirkt wird, dass diese in Räumen zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden, die von der obersten Aufsichtsbehörde bestimmt sind. Im Hinblick auf den Ausnahmecharakter ist die Entscheidung von der obersten Aufsichtsbehörde zu treffen. Diese Alternative schließt nicht aus, dass das Gericht von sich aus in den Räumen einer Behörde Einsicht in die Vorgänge nimmt, was sich immer dann anbieten wird, wenn das Gericht die Geheimhaltung der Vorgänge nicht hinreichend sicherstellen kann. Sofern die Behörde in dem Beschluss verpflichtet wird, die Vorgänge vorzulegen bzw. die Auskünfte zu erteilen, darf das Gericht den Beteiligten weder Akteneinsicht gewähren noch den Akteninhalt oder den Inhalt der Auskünfte in sonstiger Weise bekannt machen. Das Verfahren wird insoweit vom Gericht als „in-camera-Verfahren“ durchgeführt. Ein rechtlich anzuerkennendes Interesse für Klagen auf Einsichtnahme in Akten oder Urkunden oder auf Erteilung von Auskünften besteht auch dann, wenn der Inhalt der Unterlagen entscheidungserheblich dafür ist, ob der Kläger ein weitergehendes Verwaltungshandeln (z. B. Einstellung in den öffentlichen Dienst) verlangen kann, denn in diesen Fällen kann der Kläger durch eine stattgebende Entscheidung seine Rechtsstellung verbessern. Satz 5 stellt ausdrücklich klar, dass in diesen Fällen ein Rechtsschutzbedürfnis für die Klage nicht verneint werden kann.

Zu Buchstabe b

§ 99 Abs. 3 VwGO entspricht, abgesehen von den Sätzen 4 und 5, dem geltenden § 99 Abs. 2 VwGO. Diese Regelung führt in den Fällen, die nicht von dem neuen § 99 Abs. 2 VwGO erfasst werden, zu sachgerechten Ergebnissen. Wird wegen glaubhaft gemachter Geheimhaltungspflicht eine notwendige Auskunft nicht erteilt oder werden für entscheidungserheblich angesehene Unterlagen nicht vorgelegt, so dürfen die entsprechenden Tatsachen nur unter strengen Voraussetzungen zu Lasten eines Rechtssuchenden berücksichtigt werden (vgl. BVerwG v. 1. Juli 1973, I C 44.70, BVerwGE 49, 44). Verweigert die Behörde trotz Fehlens eines gesetzlichen Grundes die Auskunft oder die Aktenvorlage, geht die entsprechende Tatsache nach den Grundsätzen über die Beweisvereitelung zu ihren Lasten.

In den Sätzen 4 und 5 wird die Möglichkeit geregelt, ein „in-camera-Verfahren“ als Zwischenverfahren auch in den Fällen herbeizuführen, in denen der Kläger zwar ein weitergehendes Verwaltungshandeln (z. B. Einstellung in den öffentlichen Dienst) begehrt, dieses jedoch erkennbar aufgrund von Tatsachen bzw. Erkenntnissen verweigert wird, die die Behörden weder ihm noch dem Gericht preisgeben will. Satz 4 ermöglicht es den Beteiligten eines solchen Verfahrens, die Aussetzung dieses Verfahrens zu beantragen, um Klage gemäß § 99 Abs. 2 auf Einsicht in Urkunden oder Akten oder auf Erteilung von Auskünften erheben zu können. Das Gericht setzt in diesem Fall das Verfahren aus und bestimmt zugleich eine Frist zur Erhebung dieser Klage. Dass auch für die Erteilung eines solchen Zwischenverfahrens ein Rechtsschutzbedürfnis besteht, ist in § 99 Abs. 2 Satz 5 klargestellt. Ein Vorverfahren vor Erhebung der Klage ist nicht erforderlich, denn die Behörde hat im bisherigen Verfahren bereits hinreichend deutlich zu erkennen gegeben, dass sie weder dem Gericht noch den Verfahrensbeteiligten die Einsichtnahme in die Akten oder Urkunden gestatten bzw. die begehrte Auskunft erteilen will. Der Zulässigkeit der Klageerhebung steht auch nicht § 44a Satz 1 VwGO entgegen. Zum einen macht der Kläger seinen Einsichts- bzw. Auskunftsanspruch als Hauptsache geltend (BVerwG v. 30. Juni 1983, 2 C 76/81, DVBl 1984, 53 f.). Zum anderen soll mit dieser Klageerhebung die Effektivität des Rechtsschutzes gemäß Artikel 19 Abs. 4 GG durch die Offenlegung der dem ausgesetzten Verfahren zugrunde liegenden Verwaltungsvorgänge vor Gericht gewährleistet werden. Nach Abschluss des Zwischenverfahrens bzw. nach Verstreichen der gerichtlich gesetzten Frist hebt das Gericht den Aussetzungsbeschluss auf und setzt das ursprüngliche Verfahren fort.

Zu den Nummern 8 bis 10 (§§ 124 bis 124 c)

Der Entwurf schlägt die folgenden Korrekturen bei dem System der Zulassungsberufung vor:

- Die Gründe, unter denen die Berufung zuzulassen ist, werden moderat erweitert: Die in § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO geregelte Zulassung wegen Divergenz, die der Regelung des § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO entspricht und sehr eng ausgelegt wird, wird in Anlehnung an § 74 Abs. 2 GWB durch eine flexiblere Regelung ersetzt. Danach ist die Berufung zuzulassen, wenn die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts erfordert. Damit bezieht die Regelung alle Tatbestände ein, in denen über den Einzelfall hinaus ein allgemeines Interesse an einer Entscheidung des Berufsgerichts besteht.
- In Fällen von grundsätzlicher Bedeutung und in Fällen, in denen die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts erfordert, erhält das Verwaltungsgericht die Kompetenz, die Berufung zuzulassen. Das Verwaltungsgericht kann dabei nur eine positive Zulassungsentscheidung treffen, nicht aber die Berufung ablehnen. Trifft das Verwaltungsgericht keine positive Zulassungsentscheidung, so ist – wie bisher – hinsichtlich aller Zulassungsgründe ein (einheitlicher) Antrag auf Zulassung der Berufung zu stellen, über den das Oberverwaltungsgericht entscheidet. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Zulassung ist nicht anfechtbar.
- Für die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung ist eine Frist von zwei Monaten vorgesehen. Die Frist beginnt mit der Zustellung des Urteils.
- Zur Klärung von Zweifelsfragen, die sich bei der Auslegung der Berufungszulassungsgründe ergeben, und zur Klärung von unklaren Fragen, die sich im Zusammen-

hang mit den Anforderungen an einen Zulassungsantrag stellen, wird ein Vorlageverfahren an das Bundesverwaltungsgericht eingeführt.

Zu den Regelungen im Einzelnen

§ 124

Absatz 1 enthält eine Folgeregelung zu dem neuen § 124a VwGO, der die Zulassungskompetenz der Verwaltungsgerichte regelt.

Die neugefasste Nummer 4 des § 124 Abs. 2 VwGO erweitert die Berufungszulassungsgründe in Anlehnung an § 74 Abs. 2 GWB (vgl. auch § 80 OWiG).

Das Rechtsmittel der Berufung ist zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung zuzulassen, wenn eine divergierende Rechtsprechung verhindert oder beseitigt werden soll. Das ist immer dann der Fall, wenn eine bestimmte Frage, die nicht nur Einzelfallcharakter hat, noch nicht entschieden worden ist, wenn eine Rechtsfrage falsch entschieden worden ist und die Gefahr der Wiederholung besteht, oder wenn zu einer Rechtsfrage unterschiedliche Auffassungen vertreten werden. Zur Rechtsfortbildung ist ein Rechtsmittel zuzulassen, wenn der Einzelfall Gelegenheit gibt, Leitsätze für die Auslegung von Gesetzesbestimmungen des materiellen oder des Verfahrensrechts aufzustellen oder Gesetzesstücke auszufüllen (vgl. BGH v. 12. November 1970, BGHSt 24,15).

Bei der Zulassung einer Berufung zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung ist die Frage entscheidend, ob schwer erträgliche Unterschiede in der Rechtsprechung entstehen oder fortbestehen. Dabei kommt es darauf an, welche Bedeutung die angefochtene Entscheidung für die Rechtsprechung im Ganzen hat. Die Voraussetzungen des Zulassungsgrundes sind dabei nicht schon dann gegeben, wenn ein Gericht im Einzelfall eine Fehlentscheidung getroffen hat, wohl aber dann, wenn ein Gericht von der höchstrichterlichen Rechtsprechung abweicht, diese also nicht berücksichtigt und die Gefahr einer Wiederholung besteht (vgl. BGH v. 12. November 1970, BGHSt 24, 15). Wichtig für die Frage, ob eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung notwendig ist, ist deshalb, ob ein konkretes Sicherungsbedürfnis besteht. Dieses ist unterschiedlich, je nachdem, ob eine Frage bereits obergerichtlich entschieden ist oder nicht und ob die angesprochene Entscheidung im Einklang mit der obergerichtlichen Rechtsprechung steht. Ist eine Frage bereits höchstrichterlich entschieden, so wird die Zulassung einer Berufung zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung mangels Sicherungsbedürfnisses dann nicht in Betracht kommen, wenn sich die Entscheidung im Einklang mit dieser Rechtsprechung befindet. Steht die Entscheidung dagegen nicht im Einklang mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung, so dürfte ein Sicherungsbedürfnis dann ohne weitere Voraussetzungen zu bejahen sein, wenn das Verwaltungsgericht bewusst von dieser Rechtsprechung abgewichen ist. Ist das Verwaltungsgericht unbewusst abgewichen, so dürfte die Berufung im Regelfall ebenfalls zuzulassen sein, denn bei dieser Fallgestaltung hat die Frage schon einmal Bedeutung gehabt, so dass Wiederholungen nicht auszuschließen sind.

Ist eine Frage obergerichtlich noch nicht entschieden worden, so ist zu prüfen, ob der Zulassungsgrund „Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung“ oder der Zulassungsgrund „Fortbildung des Rechts“ angesprochen ist. Dabei ist selbst dann, wenn eine höchstrichterliche Rechtsprechung zu einer Rechtsfrage nicht vorliegt, die „Fortbildung des Rechts“ noch nicht angesprochen, so lange sich die Rechtslage aus den vorhandenen Rechtsquellen ohne Fortbildung ableitet. Für diese Fälle dürfte Folgendes gelten: Teilt das Oberverwaltungsgericht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dürfte eine Berufung mangels Sicherungsbedürfnisses nicht zuzulassen sein, wenn es sich um einen Einzelfall handelt, bei dem eine Wiederholung ausgeschlossen erscheint. Bei einem Fall, der nach seiner Gestaltung häufiger vorkommen kann, kann es zum Zwecke der Sicherung einer zukünftigen einheitlichen Rechtsprechung vorbeugend erforderlich sein, die Berufung zuzulassen. Teilt das Oberverwaltungsgericht die Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht, so ist eine Berufung jedenfalls nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (ernstliche Zweifel) zuzulassen.

§ 124a

Die Vorschrift ist neu: Das Verwaltungsgericht lässt die Berufung in dem Urteil zu, wenn die Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache) oder des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO (die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung erfordert eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts) vorliegen.

Absatz 1 regelt die Zulassungskompetenz der Verwaltungsgerichte. Die Zulassung ist nach Satz 1 im Urteil auszusprechen. Damit wird eine Verzögerung des Verfahrens durch ein eigenes Zulassungsverfahren beim Verwaltungsgericht vermieden und das Gericht gezwungen, sich gleichzeitig mit der Sachentscheidung über das Vorliegen von Zulassungsgründen klar zu werden. Die für das Verwaltungsgericht in Betracht kommenden Zulassungsgründe sind auf die Nummern 3 und 4 des § 124 Abs. 2 VwGO beschränkt. Die übrigen Zulassungsgründe eignen sich nicht für eine Zulassungsentscheidung des Verwaltungsgerichts.

Das Oberverwaltungsgericht ist, wie Absatz 1 Satz 2 klarstellt, an die Zulassungsentscheidung des Verwaltungsgerichts gebunden. Absatz 1 Satz 3 sieht ergänzend vor, dass das Verwaltungsgericht nur eine positive Zulassungsentscheidung treffen kann. Trifft das Verwaltungsgericht keine positive Zulassungsentscheidung, so ist – wie bisher – hinsichtlich aller Zulassungsgründe ein Antrag auf Zulassung der Berufung zu stellen, über den das Oberverwaltungsgericht entscheidet. Die Regelung stellt klar, dass die Einführung der Berufungszulassung durch die Verwaltungsgerichte keine Einschränkung der Zulassungskompetenz der Oberverwaltungsgerichte bewirkt.

Absatz 2 regelt die Einlegung der Berufung in den Fällen, in denen diese vom Verwaltungsgericht zugelassen worden ist. Das Rechtsmittel ist bei dem Verwaltungsgericht innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils einzulegen. Ferner muss die Berufung das angefochtene Urteil bezeichnen.

Absatz 3 regelt in Anlehnung an den geltenden § 124a Abs. 3 VwGO die Begründung der Berufung. Für die Begründung der Berufung ist eine Frist von zwei Monaten vor-

gesehen. Die Frist beginnt mit der Zahlung des verwaltungsgerichtlichen Urteils. Sie entspricht der Zweimonatfrist für die Revisionsbegründung (§ 139 Abs. 3 Satz 1 VwGO). Die Begründung ist, wenn die Berufung nicht bereits in der Berufungsschrift begründet worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. Satz 3 bis 5 sind aus dem geltenden § 124a Abs. 3 Satz 3 bis 5 VwGO übernommen.

§ 124b

§ 124 b VwGO geht von dem geltenden § 124a VwGO aus. Diese Regelung wird dahin gehend modifiziert, dass für die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung über die Frist für den Zulassungsantrag hinaus ein weiterer Monat zur Verfügung steht. Die derzeitige Regelung, nach der der Antrag auf Zulassung der Berufung innerhalb eines Monats nicht nur zu stellen, sondern auch zu begründen ist, macht in der Praxis Schwierigkeiten. Insbesondere in komplizierten Fällen, z. B. wenn für eine sachgerechte Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung Akten eingesehen werden müssen, ist die Monatsfrist des geltenden Rechts zu kurz. Im Übrigen ist die Vorschrift an die in § 124a VwGO des Entwurfs vorgeschlagene Zulassung der Berufung durch die Verwaltungsgerichte angepasst worden.

Absatz 1 geht von dem geltenden § 124a Abs. 1 VwGO aus. In Satz 1 ist ein Halbsatz vorgeschaltet, der auf die Zulassungskompetenz der Verwaltungsgerichte hinweist. Satz 3 erweitert die Frist für die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung auf zwei Monate.

Absatz 2 entspricht weitgehend dem bisherigen § 124a Abs. 2 VwGO. Satz 1 entspricht wörtlich § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO. Satz 2 übernimmt die bislang in § 124 Abs. 2 VwGO enthaltene Regelung, dass die Berufung durch das Oberverwaltungsgericht zuzulassen ist, wenn einer der Berufungszulassungsgründe vorliegt. Satz 3 geht von dem bisherigen § 124a Abs. 2 Satz 2 VwGO aus, erweitert aber die Pflicht zur Begründung der Entscheidung über den Zulassungsantrag. Danach besteht im Regelfall eine Verpflichtung zu einer Kurzbegründung. Satz 4 und 5 stimmen mit dem bisherigen § 124a Abs. 2 Satz 3 und 4 überein.

Absatz 3 entspricht § 124a Abs. 3 VwGO in der geltenden Fassung. Die Sätze 1 und 2 sind wörtlich übernommen. Satz 3 verweist auf die entsprechenden Regelungen in dem neuen § 124a Abs. 3 Satz 3 bis 5 VwGO.

§ 124c

Der neue § 124c VwGO trägt dem Anliegen Rechnung, für die Kriterien, unter denen eine Berufung zuzulassen ist, bundeseinheitliche Maßstäbe zu erreichen. Dafür wird ein Vorlageverfahren an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen.

Satz 1 der Vorschrift sieht vor, dass das Oberverwaltungsgericht das Verfahren dem Bundesverwaltungsgericht zur Entscheidung über die Berufungszulassungsgründe (§ 124 Abs. 2 VwGO) oder über den Umfang der Darlegungspflicht bei dem Antrag auf Zulassung der Berufung (§ 124b Abs. 1 Satz 4 VwGO des Entwurfs) vorlegt, wenn sich bei der Auslegung dieser Bestimmungen Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen oder wenn eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts über die Auslegung dieser Bestimmungen zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung erforderlich ist. Die Vorlage an das Bundesverwaltungsgericht erfolgt durch Beschluss (Satz 2). In diesem Beschluss hat das Oberverwaltungsgericht seine Rechtsauffassung darzulegen.

Über die Vorlage an das Bundesverwaltungsgericht entscheidet das Oberverwaltungsgericht von Amts wegen; ein Antrag durch die Verfahrensbeteiligten ist nicht erforderlich, allerdings auch unschädlich. Der Beschluss, über den die Beteiligten zu unterrichten sind (Satz 3), ist nicht anfechtbar (Satz 2). Die Nichtvorlage an das Bundesverwaltungsgericht ist ebenfalls nicht anfechtbar. Ein Rechtsbehelf der Beteiligten erscheint in diesem Zusammenhang nicht sachgerecht, denn dieser könnte auch zur Verfahrensverzögerung genutzt werden. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet nur über die Rechtsfrage, die dem Oberverwaltungsgericht Anlass zu der Vorlage gegeben hat (Satz 4). Eine materielle Entscheidung trifft das Bundesverwaltungsgericht nicht.

Zu Nummer 11 (§ 127)

§ 127 regelt die Anschließung an das Rechtsmittel der Berufung neu. Abweichend vom bisherigen Recht wird die „selbständige Anschlussberufung“ nicht mehr geregelt. Dies liegt vor, wenn sich ein Beteiligter innerhalb der für ihn geltenden Berufungsfrist der Berufung angeschlossen hat. Sie ist nach geltendem Recht so zu behandeln, als habe der Beteiligte die Berufung selbständig eingelegt. Ein Bedürfnis für eine solche Regelung besteht nicht: will der Beteiligte unabhängig von dem Hauptrechtsmittel Berufung einlegen, so kann er dies unter den gleichen Voraussetzungen wie auch der Berufungsführer.

Absatz 1 Satz 1 erklärt die Anschließung der Verfahrensbeteiligten an das Rechtsmittel für zulässig und entspricht dem geltenden Recht. Satz 2 bestimmt, dass die Anschlussberufung bei dem Oberverwaltungsgericht einzulegen ist.

Absatz 2 Satz 1 knüpft an die bisher in § 127 Satz 1 und 2 VwGO enthaltenen Grundsätze an, nach denen die Anschließung auch dann erfolgen kann, wenn der Beteiligte auf die Berufung verzichtet hat oder die Frist zur Einlegung der Berufung für ihn verstrichen ist. Berechtigte Bedeutung hat die Anschließung nur in den Fällen, in denen der Beteiligte ungeachtet der ihm von der erstinstanzlichen Entscheidung auferlegten Beschwer zunächst in der Hoffnung darauf, dass ein Rechtsmittel von einem anderen Beteiligten nicht eingelegt werde, von einer Berufung oder von einem Antrag auf Zulassung der Berufung abgesehen hat. Wird der Beteiligte in dieser Hoffnung enttäuscht, so soll ihm die (unselbständige) Anschlussberufung die Gelegenheit geben, die Entscheidung auch zu seinen Gunsten zur Überprüfung stellen zu können. Unter Berücksichtigung dieses Zwecks ist es sachgerecht, die Anschlussmöglichkeit nur befristet zur Verfügung zu stellen. Abweichend vom geltenden Recht lässt Satz 2 die Anschließung nur noch fristgebunden bis zum Ablauf eines Monats nach der Zustellung der Berufungsbegründungsschrift zu. Ein Bedarf, auf einen späteren Zeitpunkt abzustellen, der möglicherweise Probleme im Hinblick auf eine Terminierung aufwerfen könnte, besteht nicht.

Absatz 3 Satz 1 bestimmt, dass die Anschlussberufung in der Anschlussschrift zu begründen ist. Einer besonderen Frist für die Begründung der Anschlussberufung bedarf es

nicht, weil dem Beteiligten aus der Berufungsbegründungsschrift die Angriffe des Berufungsklägers bekannt sind und ihm Überlegungen zur Anschließung ermöglichen.

Absatz 3 Satz 2 erklärt die Vorschriften über die Form und den Inhalt der Berufungsbegründungsschrift für entsprechend anwendbar.

Absatz 4 stellt klar, dass die Anschlussberufung keiner Zulassung bedarf.

Absatz 5 übernimmt die bisherige Regelung des § 127 Satz 3 VwGO.

Zu Nummer 12 (§ 130)

Die Vorschrift konzipiert die Regelung zur Zurückverweisung des Rechtsstreits an das Gericht des ersten Rechtszuges neu.

Absatz 1 enthält den schon bislang geltenden Grundsatz, dass das Berufungsgericht die erforderlichen Beweise selbst zu erheben und in der Sache zu entscheiden hat.

Absatz 2, der an die bisherigen Regelungen in § 130 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VwGO anknüpft, enthält Ausnahmen von diesem Grundsatz. Sie sind im Interesse der Verfahrensbeschleunigung gegenüber dem geltenden Recht eingeschränkt worden. Die Zurückverweisung der Sache an das erstinstanzliche Gericht ist künftig von dem Antrag eines Beteiligten abhängig. Wenn dagegen alle Beteiligten trotz Vorliegens eines Zurückverweisungsgrundes übereinstimmend eine Sachentscheidung des Berufungsgerichts wünschen, so soll das Berufungsgericht daran gebunden sein.

Nach Satz 1 Nr. 1 ist eine Zurückverweisung wegen eines Verfahrensmangels nur noch statthaft, wenn es sich um einen wesentlichen Verfahrensmangel handelt und aufgrund dessen eine umfangreiche (z. B. Vernehmung einer Vielzahl von Zeugen oder Sachverständigen) oder aufwendige (z. B. an einem weit entfernt liegenden Ort vorzunehmende) Beweisaufnahme erforderlich ist. In Betracht kommt damit also nicht die „einfache“ Vernehmung lediglich eines Zeugen, es sei denn, die Vernehmung muss z. B. im Ausland stattfinden. Die Nummer 2 übernimmt die bisherige Regelung des § 130 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

Absatz 3 entspricht unverändert dem geltenden § 130 Abs. 2 VwGO.

Zu Nummer 13 (§ 134 Abs. 1)

Die Ergänzung stellt im Hinblick auf in der Praxis aufgetretene Missverständnisse klar, dass sich die Zustimmung auf die Einlegung der Sprungrevision beziehen muss.

Zu Nummer 14 (§ 146)

Zu Buchstabe a

Die Änderung des Absatzes 3 ist bedingt durch die Umstellung von „Deutsche Mark“ auf „Euro“.

Zu Buchstabe b

Die durch das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) eingeführte Zulassungsbeschwerde soll entfallen, weil sie sich in der Praxis nicht bewährt hat. Die Dauer der Beschwerdeverfahren vor den Oberverwaltungsgerichten ist, entgegen der Erwartung des Gesetzgebers, nicht zurückgegangen. Die Zulassungsbeschwerde hat jedenfalls nicht zu einer Beschleunigung der Verfahren geführt. Es spricht – im Gegenteil – viel dafür, dass die Zwischenschaltung des Zulassungserfordernisses zu Verfahrensverzögerungen führen kann. Die Zulassungsfreiheit der Beschwerde vermeidet zusätzlich die Probleme der für das Eilverfahren durchweg nicht richtig passenden Berufungszulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO. Unabhängig von den im Eilverfahren geltenden Maßstäben (Interessenabwägung oder am materiellen Recht ausgerichtete Entscheidung) werden insbesondere die Zulassungsgründe der „besonderen Schwierigkeit“ und der „grundsätzlichen Bedeutung“ dem besonderen Charakter des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens nicht gerecht, da gerade keine Entscheidung über die Rechtsfragen in der Hauptsache ergeht. Die Einführung der Zulassungsbeschwerde durch das 6. VwGOÄndG ist wegen der dadurch entstandenen Probleme auf Kritik aus der Anwaltschaft und aus der Richterschaft gestoßen.

Zu Nummer 15 (§ 152 Abs. 1)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu dem geänderten § 99 VwGO. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 7 wird Bezug genommen.

Zu Nummer 16 (§ 165a)

Die Regelung stellt klar, dass § 110 der Zivilprozessordnung im Verwaltungsgerichtsprozess anzuwenden ist.

Zu Nummer 17 (§ 166)

Die in § 166 VwGO eingefügte Bezugnahme auf die 2. Alternative des § 569 Abs. 2 Satz 2 ZPO (§ 569 Abs. 3 Nr. 2 ZPO i. d. F. des Gesetzentwurfs der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Zivilprozesses) sieht vor, dass die Beschwerde gegen die Zurückweisung eines Antrags auf Prozesskostenhilfe durch das Verwaltungsgericht auch zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt werden kann, so dass gemäß § 78 Abs. 3 ZPO in Beschwerdeverfahren dieser Art keine anwaltliche Vertretung erforderlich ist.

Zu Nummer 18 (§ 172)

Das Zwangsgeld, das bei einer Vollstreckung gegen eine Behörde verhängt werden kann, entspricht nicht mehr den heutigen wirtschaftlichen Verhältnissen und ist auch nicht geeignet, effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Der Entwurf sieht deshalb eine Heraufsetzung auf 10 000 Euro vor.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundesleistungsgesetzes)

Es handelt sich um eine Folgeänderung, die bedingt ist durch den Wegfall des § 131 VwGO durch das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und andere Gesetze vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626).

Zu Artikel 3 (Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu dem geänderten § 99 VwGO. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 7 wird Bezug genommen.

Zu Artikel 4 (Aufhebung des Gesetzes zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit)

Die Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung soll zum Anlass genommen werden, Rechtseinheit im gesamten Bundesgebiet herzustellen.

Zu Artikel 5 (Änderung des Asylverfahrensgesetzes)

Es handelt sich um eine Folgeänderung, die bedingt ist durch die Änderung des § 130 VwGO. Während der in § 130 Abs. 1 VwGO geregelte Amtsermittlungsgrundsatz von den Oberverwaltungsgerichten auch im Asylverfahrensrecht zu beachten ist, soll es abweichend von § 130 Abs. 2 und 3 VwGO (i. d. F. des Entwurfs) bei dem generellen Ausschluss der Zurückverweisung in Asylverfahren verbleiben.

Zu Artikel 6 (Überleitungsvorschrift)

Die Vorschrift enthält die erforderlichen Übergangsregelungen für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen gegen gerichtliche Entscheidungen.

Zu Artikel 7 (Inkrafttreten)

Im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Oktober 1999 zu § 99 VwGO, in der der Gesetzgeber verpflichtet worden ist, bis zum 31. Dezember 2001 einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen, soll das Gesetz am 1. Januar 2002 in Kraft treten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333